VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 63)**

z dnia 22 lutego 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Polityki Społecznej i Rodziny (nr 63)

22 lutego 2017 r.

Komisja Polityki Społecznej i Rodziny, obradująca pod przewodnictwem poseł **Urszuli Ruseckiej (PiS)**, zastępcy przewodniczącej Komisji, rozpatrzyła:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych (druk nr 1256),

– informację o wynikach kontroli prawidłowości działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych.

W posiedzeniu udział wzięli: **Marcin Zieleniecki** podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej wraz ze współpracownikami, **Krzysztof Kwiatkowski** prezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Paweł Jaroszek** członek zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych wraz ze współpracownikami, **Dagmara Olechowska** naczelnik wydziału w Ministerstwie Finansów, **Wiesława Taranowska** wiceprzewodnicząca Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych, **Barbara Markowska-Wójcik** przewodnicząca Zarządu Głównego Związku Zawodowego „WIZJA".

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Małgorzata Cholewa**, **Brygida Śliwka** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Urszula Sęk**, **Aleksandra Wolna-Bek** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Witam wszystkich na 63. posiedzeniu Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Witam zaproszonych gości – pana ministra Marcina Zielenieckiego ze współpracownikami, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, przedstawicieli Ministerstwa Finansów oraz Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. Porządek dzienny został państwu doręczony. Czy ktoś jest przeciwny wobec zaproponowanego porządku dziennego posiedzenia? Nie słyszę. Stwierdzam, że Komisja przyjęła porządek posiedzenia. Przechodzimy do jego realizacji.

W pierwszym punkcie mamy pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, druk nr 1256. Bardzo proszę panią poseł wnioskodawczynię Barbarę Bartuś o uzasadnienie projektu ustawy.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, panie ministrze, szanowni państwo. Podchodzę kolejny raz do procedowanego projektu ustawy, ponieważ napisałam go już w 2008 r. Niestety, w poprzednich kadencjach nie udało się go uchwalić. Mam nadzieję, że podobnie jak z innymi potrzebnymi projektami, które wcześniej były blokowane, uda się obecnie przyjąć propozycję.

Projekt dotyczy zmiany ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych i usunięciu przepisów z art. 47 o wymierzaniu opłaty dodatkowej dla płatników składek. Art. 47 ust. 10c ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, w sytuacji gdy nie wpłynęła w terminie składka do otwartego funduszu emerytalnego z powodu: nieprzekazania lub przekazania błędnego zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych, zgłoszenia płatnika składek, imiennego raportu miesięcznego, deklaracji rozliczeniowej, dokumentu płatniczego lub zlecenia płatniczego, Zakład Ubezpieczeń Społecznych wymierza płatnikowi składek lub instytucji obsługującej wpłaty składek dodatkową opłatę. Jest to imperatyw, że w sytu-

acji, gdy płatnik popełnił błąd, Zakład Ubezpieczeń Społecznych automatycznie musi wystawić decyzję o dodatkowej opłacie. Jest to nie uznaniowe. Zasady obliczania opłaty dodatkowej są określone przepisami.

Szanowni państwo, rozumiem, że za błędy można karać, ale dodatkowa opłata nie znajduje żadnego uzasadnienie. Po pierwsze, sposób wyliczenia dodatkowych opłat powoduje, iż kwoty wynikające z decyzji są bardzo niskie, często w wysokości kilku złotych, natomiast wysyłka decyzji kosztuje więcej niż wyliczona opłata. Przez kilka lat zbierałam opinie z Biura Analiz Sejmowych – średnia opłata dodatkowa wynosi 14 zł, a koszt wydania jednej decyzji to ponad 100 zł z obsługą. Na początku, gdy wprowadzano system informatyczny Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydawał miliony złotych na jego obsługę i nie przynosił on wielkich korzyści. Przede wszystkim ubezpieczeni niewiele zyskali. Dlatego projekt ustawy ma na celu uchylenie przepisów nakładających na ZUS wymierzenie dodatkowej opłaty dla płatników składek, którzy się mylą. Jako dodatkowe uzasadnienie powiem, że jeśli uchyli się przepisy, pracownicy na jednym lub dwóch etatach zostaną zwolnieni z części pracy. W tym czasie mogą pomóc płatnikom składek, zamiast ich karać. Dlatego wnoszę o uchwalenie projektu ustawy z druku nr 1256.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Otwieram dyskusję. Bardzo proszę, pani poseł Augustynowska.

Poseł Joanna Augustynowska (N):

Mam pytanie do pani poseł wnioskodawczyni. Rozumiem, że w nowym rozwiązaniu brak kary spowoduje przyzwolenie na działanie niezgodne z prawem. Czy zastanawiali się państwo nad wprowadzeniem górnego limitu? Jeżeli suma składek jest powyżej określonej kwoty, mimo wszystko powinno się nakładać kary, żeby się kalkulowało.

Rozumiem pani uzasadnienie, że w przypadku, kiedy kwota wynosi 3 lub 4 zł, mija się to celem, gdyż koszt administracyjny jest o wiele wyższy. Natomiast, jeżeli wprowadzimy prawo, które pozwoli na tego typu działania, może ono spowodować, że pracodawcy nie będą ponosili żadnych konsekwencji. W związku z powyższym mam pytanie, czy rozważała pani w projekcie ustawy sytuację, że błędy będą nagminnie powtarzane i czy bezkarność nie wpłynie na zaniżanie składek wprowadzanych do ZUS?

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Zgłaszała się pani poseł Joanna Frydrych, bardzo proszę.

Poseł Joanna Frydrych (PO):

Dziękuję, pani przewodnicząca. Chcę wypowiedzieć się w kwestii art. 47. Został on wprowadzony w momencie, kiedy zaistniał obowiązek przekazywania składek do OFE. Naliczanie dodatkowej opłaty dotyczyło głównie spraw, jeśli płatnicy składek spóźniali się z opłatą lub składali dokumenty uniemożliwiające przekazania składek z ZUS do OFE. Miało to pokrywać odsetki, które ZUS miał wpłacić do OFE. W związku z tym, że dzisiaj nie przekazujemy składek do OFE w takim wymiarze, dodatkowa opłata nie musi być naliczana, dlatego że stanowi to duże obciążenie przede wszystkim dla pracowników ZUS, a przychody z dodatkowej opłaty są bardzo niskie. Dlatego nasz Klub poprze projekt ustawy. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Pani przewodnicząca Marzena Okła-Drewnowicz.

Poseł Marzena Okła-Drewnowicz (PO):

Chcę dopytać. Wracając do poprzedniego projektu, powodem nieprzyjęcia nie był fakt, że otwarte fundusze emerytalne mogą występować na drogę sądową w związku ze stratami, które ponoszą z uwagi na nieprzekazywanie środków w terminie. Chcę zapytać o ewentualne konsekwencje.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Bardzo proszę, pani poseł wnioskodawczyni Barbara Bartuś.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Dziękuję. Zacznę od pierwszego pytania – czy płatnicy nie staną się bezkarni. Szanowni państwo, Wysoka Komisjo, istnieją przepisy, które wprost mówią, że za opóźnienie w przekazywaniu składek, jeżeli płatnik nie zapłaci w terminie lub z innych powodów, z urzędu są naliczane odsetki. Płatnik, na którego koncie nie ma składek przesłanych w terminie, musi zapłacić odsetki od zaległości. Istnieje wiele przepisów uznaniowych, nawet Trybunał Konstytucyjny wypowiadał się, że ZUS za bardzo kumuluje kary dla płatników składek. Kiedyś opłata dodatkowa z art. 24 i przepisy mówiące o możliwości karania, w tym za błędnie wypełnione dokumenty, stanowiła wykroczenie. Jeżeli nie płaci się składek, popełnia się wykroczenie. To jest uznaniowe, można kierować sprawę do sądu o wymierzenie kary. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział się, że nie może dochodzić do kumulowania, czyli stosowania opłaty dodatkowej z art. 24 i wedle przepisów o wykroczeniach, jeden płatnik nie może być karany wiele razy. Nie ma obawy, że płatnicy składek będą celowo mylić się w dokumentach.

Odnośnie do kolejnej wypowiedzi, ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych została uchwalona 13 października 1998 r. i art. 47 z dodatkową opłatą był długo niestosowany przez ZUS. Dopiero po kilku latach została przeprowadzona kontrola przez Najwyższą Izbę Kontroli i ZUS został zobligowany do wymierzania każdemu płatnikowi dodatkowej opłaty. Jednakże, pieniądze miały być przekazywane do OFE ubezpieczonym, którym przekazano składki z opóźnieniem. ZUS miał zapłacić odsetki, ale były one pokrywane ze strony zakładu, jeżeli była to jego wina, albo ze strony płatnika składek, jeżeli on zawinił. Uznawano czyja była wina. Jednakże, dochodził koszt obsługi programu. Dla ZUS-u byłoby taniej, gdyby sam płacił ze swoich pieniędzy a nie stosował dodatkową opłatę. We wcześniejszych latach 300-400 tys. zł zostało przekazanych do OFE na konta tysięcy ubezpieczonych, jednocześnie ZUS w tym okresie ponosił koszty 3 lub 4 mln zł obsługi programu. Nigdy się to ZUS-owi nie kalkulowało i nie stanowiło kary dla płatnika. Jak powiedziałam, decyzja jest ustalona przepisami i przy płatnikach, którzy zatrudniają wiele osób, koszty wynoszą maksymalnie kilkadziesiąt złotych. Natomiast, często są to decyzje wysyłane. Jeżeli dobrze pamiętam, nie wysyłano tylko decyzji dotyczącej kwoty poniżej 2 zł, ale w przypadku 3 zł już tak. Co więcej, koszt pracy, a następnie wysyłki był większy niż kilkuzłotowe decyzje. Płatnicy nie czuli się ukarani, ale rozłoszczeni taką decyzją i płacili w sytuacji, kiedy występowali o zaświadczenie o braku zaległości. Wtedy uiszczali dodatkową opłatę.

Zakład Ubezpieczeń Społecznych nie może dochodzić zaległości poniżej 6,6 zł, czyli kosztów wysyłki upomnienia. Tworzyło się błędne koło. Myślę, że odpowiedziałam na pytanie pani przewodniczącej, czy otwarte fundusze emerytalne nie będą miały żądań z tego tytułu. Nic nie zmieniamy w zasadach przekazywania środków z odsetek do OFE, natomiast znosimy ustalanie winy i wymierzanie przez ZUS dodatkowej opłaty w przypadku błędów płatnika. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Bardzo proszę stronę rządową. Panie ministrze, proszę o głos w dyskusji.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej Marcin Zieleniecki:

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, mogę potwierdzić, że podzielamy argumenty, które zostały przedstawione. Dodam, że znaczenie przepisów zasadniczo zmalało po zmianach wprowadzonych od 1 lutego 2014 r., dlatego że odprowadzanie składek do OFE stało się wówczas dobrowolne. Z tej możliwości korzysta ok. 2,5 mln ubezpieczonych. Druga sprawa to ograniczenie wysokości przekazywanej składki do OFE. Składka również uległa zmniejszeniu do kwoty 2,92%. Dane przytoczone w uzasadnieniu do projektu ustawy pokazują, że koszty wydawania każdorazowych, indywidualnych decyzji odnoszących się do każdego ubezpieczonego, w sposób kilkukrotny przewyższają korzyści wynikające z takiej decyzji. Koszt wydania decyzji wynosi ok. 57 zł, natomiast średnia opłata, którą uzyskuje OFE, to ok. 14 zł.

Nie mamy oficjalnego stanowiska w odniesieniu do poselskiego projektu, natomiast chcę przekazać ważną informację. W dniu 7 lutego br. Rada Ministrów przyjęła pro-

jekt ustawy nowelizującej ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych oraz przepisy wprowadzające ustawę nowelizującą Kodeks pracy. W projekcie zawarliśmy przepisy zmierzające do takich samych rozwiązań jak zaproponowane w dzisiaj dyskutowanym projekcie poselskim. Można powiedzieć, że dodaliśmy specjalną jakość, uzupełniliśmy przepisy wprowadzające, zmieniające ustawę systemową. Jest dodatkowy problem już wszczętych procedur, czyli błędów wcześniej popełnionych, przed ewentualnym wejściem w życie ustawy, którą będziemy przedkładać Wysokiej Izbie. Istnieje potrzeba dodania przepisów wyjściowych. W związku z tym, wydaje się nam, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby połączenie obydwóch projektów i praca nad nimi. Rządowy projekt trafił już do Sejmu, natomiast nie ma jeszcze nadanego numeru druku.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Zamykam dyskusję. Stwierdzam zamknięcie pierwszego czytania. Stwierdzam, że nie zgłoszono wniosku o wysłuchanie publiczne. Przechodzimy do rozpatrzenia projektu ustawy.

Czy są uwagi do tytułu projektu? Strona rządowa? Biuro Legislacyjne? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja przyjęła tytuł projektu bez uwag.

Czy są uwagi do art. 1? Biuro Legislacyjne?

Legislator Urszula Sęk:

Mamy uwagi o charakterze redakcyjnym. Jeśli dostaniemy upoważnienie od Komisji do sprawozdania, zamieścimy je. Natomiast, zamiast pisać, że „wprowadza się następujące zmiany” powinno być od razu wejście do art. 47, gdyż wszystkie zmiany jego dotyczą. Zamiast określenia „słowa” należy użyć „wyrazy”. To są uwagi czysto legislacyjne.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Myślę, że po procedowaniu art. 2 będzie delegacja Komisji dla Biura Legislacyjnego. Powracamy do art. 1. Czy ktoś jest przeciwny wobec przyjęcia art. 1? Nie słyszę. Uznaję, że Komisja przyjęła art. 1. Przechodzimy do art. 2. Bardzo proszę.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Chodzi o termin wejścia w życie ustawy. Z wypowiedzi pana ministra zrozumiałam, że rządowi zależy na procedowaniu i spięciu w czasie ustawy, która już znajduje się w lasce marszałkowskiej, chociaż jeszcze nie ma nadanego numeru druku, ale będzie procedowana na najbliższych posiedzeniach Sejmu, z wejściem w życie obecnej ustawy. Rozumiem, że chodziło o komplementarne załatwienie tych kwestii. Zatem, czy w tej sytuacji pani wnioskodawczyni nie ma propozycji lub innego stanowiska? Wolę być zbieżna z działaniami rządu w tej kwestii.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Pani przewodnicząca, Wysoka Komisjo, panie ministrze, jeżeli ministerstwo posiada przejściowe przepisy, czy mogę o nie prosić? Trzeba uregulować sytuację, jeśli już został nadany tryb wymierzania opłaty dodatkowej. Nie wiem, jak ministerstwo do tego podchodzi. Wydaje się mi, że jeśli nie zostały wydane lub wysłane decyzje, uważam, iż nie powinno się wysyłać kolejnej.

Odnosząc się do wypowiedzi pani przewodniczącej, rozumiem, że projekt ustawy proponowany przez ministerstwo jest o wiele szerszy. Natomiast problematyka obecnego projektu jest całkowicie inna. Tutaj nie jest potrzebny nowy system informatyczny lub przetarg, dlatego vacatio legis nie jest wydłużone. Jestem skłonna skrócić go do 14 dni. Myślę, że należy zostawić ZUS-owi czas, aby mógł wydać wewnętrzne zarządzenia. Tutaj zostanie zakończone wydawanie decyzji o opłacie dodatkowej. To jest sytuacja pokazująca, że kiedyś istniały przepisy i decyzje nie były wydawane, a dzisiaj chcemy przepisy całkowicie uchylić. W moim przekonaniu, im wcześniej ustawa wejdzie w życie, tym lepiej dla wszystkich – ZUS-u, ubezpieczonych, płatników składek. Proszę o wprowadzenie przejściowych przepisów, ale nie wydłużanie vacatio legis.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Bardzo proszę, Biuro Legislacyjne.

Legislator Urszula Sęk:

Chcę powiedzie, że jeśli państwo zdecydowali, że procedują dzisiejszy projekt i nie czekają na rządowy, to rzeczywiście istnieje potrzeba przeniesienia przejściowych regulacji z rządowego projektu. Pozwoliliśmy sobie w tym momencie napisać przepis. Na razie Komisja może go przyjąć, ewentualnie możemy się zastanowić, czy nie wprowadzić modyfikacji do drugiego czytania.

Brzmiałby on mniej więcej następująco: „do spraw wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się art. 47 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą". Jeśli dobrze zrozumiałam intencję wnioskodawcy, chodzi o nie nakładanie dodatkowej opłaty do spraw będących w toku. Jak powiedziałam, można to przyjąć w tym momencie, na roboczo, a do drugiego czytania zastanowić się nad pełną redakcją i porównać z przepisami projektu rządowego.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Pani poseł, Ewa Tomaszewska.

Poseł Ewa Tomaszewska (PiS):

Dziękuję. Myślę, że warto poprosić przedstawicieli rządu, aby zapis dotyczący przepisów przejściowych został przygotowany w szerszej ustawie. Jeżeli istnieje możliwość, możemy dzisiaj wpasować go w ustawę na zasadzie poprawki, a jeśli nie jest to możliwe, w trakcie drugiego czytania można spróbować włączyć zapis lub skorygować przyjęty, zaproponowany w obecnej chwili przez Biuro Legislacyjne.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Przychylam się do głosu pani poseł. Natomiast sądzę, że przepis przejściowy mógłby zaczynać się od słów: „do spraw wszczętych a nie zakończonych wydaniem decyzji stosuje się przepisy tej ustawy", czyli nie wydaje się już decyzji, aby zatrzymać jak najszybciej opłaty dodatkowe, które ciążą na Zakładzie Ubezpieczeń Społecznych. Proszę o pomoc ministerstwo oraz Biuro Legislacyjne, żeby wprowadzić dzisiaj część, a później, jeżeli coś wymyślimy, inne słowo będzie wymagać wymiany, pozostaje drugie czytanie.

Legislator Urszula Sęk:

Chcę dopytać, czy propozycja mogłaby być przyjęta w obecnej chwili do dopracowania, czy sprawozdanie zostałoby przyjęte bez przepisu, natomiast odpowiedni, wspólnie wypracowany przepis zostałby zgłoszony w drugim czytaniu? Zwracam się z pytaniem do strony rządowej, gdyż nie wiem jak wygląda zapis – może jest bardziej zbilansowany lub odnosi się do określonej wysokości zaległości itd. Trudno mi powiedzieć, gdyż go nie widziałam.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Bardzo proszę o stanowisko strony rządowej.

Podsekretarz stanu w MRPiPS Marcin Zieleniecki:

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, wydaje się mi, że w sytuacji, w której Komisja zdecyduje się na połączenie obu projektów ustawy i wspólne procedowanie, efektem będzie jeden projekt nowelizacji ustawy. Oczywiście, mamy bardziej rozbudowane przepisy przejściowe, niż propozycja Biura Legislacyjnego. To są trzy przepisy. Pierwszy dotyczy kwestii, o której rozmawialiśmy przed chwilą, czyli postępowań wszczętych i niezakończonych wydaniem decyzji przed dniem wejścia w życie ustawy.

Propozycja jest, aby postępowania z dniem wejścia w życie ustawy podlegały umorzeniu. Natomiast sytuacja jest bardziej skomplikowana, gdyż będziemy mieli problem odnośnie do decyzji, które zostały wydane przed dniem wejścia w życie ustawy, ale jeszcze nie były egzekwowane. W tym zakresie proponujemy, aby dodatkowe opłaty wymierzone do dnia wejścia w życie ustawy były dochodzone i przekazywane na dotychczasowych zasadach.

Rzeczywiście, moment wydania decyzji miałby istotne znaczenie. Mamy jeszcze trzeci przepis, który odnosi się do nadpłat powstałych z tytułu dodatkowej opłaty, wymierzanej na podstawie dotychczasowych przepisów. Nadpłaty byłyby rozliczane za należności z tytułu składek, czyli wliczane w poczet należności. To jest trochę bardziej skompliko-

wane. Z tego względu wydaje się mi, że wspólna praca nad obydwoma projektami byłaby optymalnym rozwiązaniem.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Bardzo dziękuję, panie ministrze. W kolejności o głos proszę przedstawiciela Biura Legislacyjnego, a następnie panią poseł wnioskodawcę.

Legislator Urszula Sęk:

Proszę państwa, regulaminowo kwestia wygląda następująco: jeśli chcielibyśmy połączyć obydwa projekty, należałoby przerwać pracę, nie przyjmować sprawozdania i zaczekać, aż wpłynie projekt rządowy, który zostałby skierowany do Komisji. Wówczas Komisja, na podstawie art. 40 ust. 4 regulaminu Sejmu, musiałaby podjąć uchwałę o wspólnym rozpatrywaniu obu projektów. Wtedy można przedstawić wspólne sprawozdanie. Nie ma innej możliwości proceduralnej.

Poseł Barbara Bartuś (PiS):

Jeszcze raz zwracam się do pana ministra. Nie ma potrzeby czekać z tą częścią, gdyż państwo przygotowali duży projekt, który będzie dotyczył m.in. Kodeksu pracy. Projekt rządowy będzie procedowany normalnym trybem, pan marszałek musi nadać numer, nie wiadomo jak sprawa będzie się rozwijać, kiedy ustawa zostanie skierowana do procedowania w Komisji. Czekałam osiem lat, myślałam, że dzisiaj zostanie zamknięty etap, gdyż dodatkowa opłata nigdy się nie sprawdziła. To jest całościowe rozwiązanie.

Oczywiście zgadzam się z przepisami przejściowymi, jednakże chcę zapytać pana ministra o nadpłatę z decyzji dodatkowej. Dlaczego miałyby być nadpłaty? Widzę przepisy przejściowe następująco: do czasu wydania decyzji, czyli wszczęcia spraw, gdy nie została wysłana decyzja o wymierzeniu opłaty dodatkowej. Jeżeli nie została wysłana, nie czynimy tego po wejściu w życie ustawy. Natomiast, wszystkie wysłane decyzje, mają pozostać do czasu uprawomocnienia.

Nie ma wątpliwości, że decyzje, które kiedyś zostały wydane, często nie zostały opłacone do dnia dzisiejszego. Tak jest na kontach zamkniętych, ale jeśli ktoś otworzył ponownie konto i potrzebował zaświadczenia o niezaleganiu, wtedy uregulował opłaty. One nic nie tracą na wymagalności, chyba że się przedawnią. Natomiast wstrzymalibyśmy to, co jeszcze nie zostało wysłane z ZUS. To jest szkodliwy przepis. Rozwiązanie o wymierzaniu dodatkowych opłat w danej wysokości jest kosztowne dla ZUS. Należy jak najszybciej zatrzymać te przepisy.

Proszę pana ministra, żeby podzielił się informacją o zapisach, które są przygotowane w propozycji ministerstwa, żeby wprowadzić do obecnego projektu i uchwalić ustawę. Następnie przystąpimy do procedowania rządowego projektu, żeby usunąć część dotyczącą art. 47 przepisów 10c-10i i uchwalić ustawę. Podobnie, jak wprowadzone inne rozwiązania, które państwo wnoszą do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, do Kodeksu pracy.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Mam pytanie, panie ministrze, kiedy możemy spodziewać się waszego projektu i jak szybko wejdzie on pod obrady?

Podsekretarz stanu w MRPiPS Marcin Zieleniecki:

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, jak powiedziałem, projekt trafił już do Sejmu. Pytanie należy kierować do Marszałka Sejmu, kiedy zostanie nadany numer druku i projekt będzie skierowany do Komisji. Myślę, że to nastąpi w ciągu najbliższych dni.

Chcę powiedzieć, że to jest projekt, który nie powinien budzić jakichkolwiek kontrowersji. Projekt, znany z przekazu medialnego, wprowadza tzw. e-składkę, czyli upraszcza życie płatnikom. W miejsce kilku przelewów, których dotychczas płatnicy musieli dokonywać, wprowadza jeden przelew w ciągu miesiąca. Zatem, projekt nie powinien budzić większych kontrowersji. Zakłada on krótkie, 14-dniowe vacatio legis w odniesieniu do przepisów, które są przedmiotem poselskiego projektu, zatem po tym okresie przepisy wejdą w życie.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Składam formalny wniosek, aby przerwać procedowanie nad projektem ustawy, a w momencie, kiedy pod obrady trafi rządowy projekt, będziemy wspólnie nad nim procedować. Czy ktoś jest przeciwny wobec formalnego wniosku? Nie słyszę, zatem zamykam procedowanie projektu ustawy.

Przechodzimy do drugiego punktu dzisiejszego porządku obrad – rozpatrzenie informacji o wynikach kontroli prawidłowości działań Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów podatkowych w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i należności podatkowych, wynikających z zatrudniania pracowników w ramach umów outsourcingowych.

Bardzo proszę pana prezesa Najwyższej Izby Kontroli o przedstawienie informacji na powyższy temat.

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski:

Pani przewodnicząca, panie i panowie posłowie, chcemy państwu przedstawić informację z kontroli dotyczącej prawidłowości działań ZUS i innych organów, w zakresie ściągalności i egzekucji składek na ubezpieczenia społeczne i podatkowe, w ramach tzw. umów outsourcingowych. W trakcie prezentacji będzie mi towarzyszyć pani prezes Ewa Polkowska, pan dyrektor Jacek Szczerbiński z Departamentu Pracy, Praw Społecznych i Rodziny, który przeprowadzał kontrolę wraz ze współpracownikami. Kontrola została przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli na zlecenie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej. Objęliśmy nią Ministerstwo Finansów, centralę ZUS oraz 15 oddziałów ZUS i urzędów skarbowych.

Na wstępie powiem kilka zdań wyjaśniających, co to jest problem outsourcingu pracowniczego. Jak państwo się przekonają, wiele problemów, które do tej pory nie zostały uporządkowane z punktu widzenia ZUS lub przedsiębiorców, wynika z dyskusji o charakterze prawnym, jak należy rozumieć niektóre pojęcia.

Problem tzw. outsourcingu pracowniczego nie dotyczy wyłącznie rynku pracy i zachowań przedsiębiorców na tym rynku, ale również, a może przede wszystkim, skutków zachowań dla zatrudnionych przez przedsiębiorców pracowników. Co oznacza termin outsourcing pracowniczy? Nie ma w polskim prawie terminu, który wprost definiowałby outsourcing pracowniczy. Jest on często niesłusznie utożsamiany z przedmiotem działania agencji zatrudnienia lub agencji pracy tymczasowej, ale ustawy regulujące działalność grup podmiotów oraz polskie prawo pracy w żadnym miejscu nie definiują uprawnień tego terminu. Pojęcie, mimo iż stosowane powszechnie, faktycznie nie funkcjonuje w obrocie prawnym. Ze względu na nieprawidłowości związane z działalnością grup i spółek, termin ten dodatkowo zyskał pejoratywny wydźwięk.

Teraz mówię bezosobowo, później będę się posługiwał nazwami spółek. To jest kluczowe zagadnienie w tej sprawie. Jest jeden właściciel spółek, w których stosowano outsourcing pracowniczy. W naszych dokumentach posługujemy się sformułowaniem „pan Zdzisław K.”. Nie waham się użyć imienia i nazwiska, to jest pan Zdzisław Kmetko, osoba poszukiwana przez polskie organy ścigania, za którym wydano europejski nakaz aresztowania. Mówię o tym nie przypadkiem. Jak państwo się przekonają to jest kluczowa osoba z punktu widzenia konsekwencji, który był sprawcą tego problemu w Polsce.

Posłużę się jeszcze jedną informacją, nie jest ona może wprost związana z wynikami kontroli, ale jest dostępna publicznie w zasobie Instytutu Pamięci Narodowej i w sposób precyzyjny rzuca światło na omawianą osobę. Pan Zdzisław Kmetko to funkcjonariusz Służby Bezpieczeństwa, który został wydalony ze służby za defraudacje finansowe i w ramach swojej pracy miał prowadzone postępowanie dyscyplinarne za wyjątkowo brutalne przesłuchiwania działaczy opozycji. W tej służbie zapracował na postępowanie dyscyplinarne za brutalność przesłuchań działaczy „Solidarności”, a to oznacza, że sposób działania tej osoby musiał być adekwatny do wydanej decyzji.

Wracając do ustaleń kontroli, stwierdzenie outsourcing bez przymiotnika „pracowniczy” może być, naszym zdaniem, instrumentem użytecznym na rynku pracy, gdyż w niektórych sytuacjach może umożliwiać przedsiębiorcom elastyczne zachowanie w trudnych sytuacjach na rynku pracy z punktu widzenia firmy. Podmioty zawierające umowy

mogą ułożyć stosunek prawny według własnego uznania, zgodnie z określoną w Kodeksie cywilnym zasadą zawierania swobody umów. Z kolei art. 23 Kodeksu pracy umożliwia przejęcie zakładu pracy lub jego części przez innego pracodawcę. Jednak spełnione muszą zostać określone warunki. Zakład pracy lub jego część przechodzi do nowego pracodawcy, który w skutek tego staje się pracodawcą dla przejętych pracowników.

Ujawniły się jednak patologiczne zjawiska omijania przepisów prawa, czego skutkiem jest łamanie praw pracowników. Powiedziałem, że w toku naszej kontroli ocenialiśmy działalność Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i innych służb publicznych, w tym organów skarbowych. W kwestii tzw. outsourcingu pracowniczego, w naszej ocenie, przede wszystkim, ZUS nie był przygotowany, aby odpowiednio wcześnie, skutecznie reagować na zjawiska związane z brakiem należnych wpływów z tytułu składek. Bardzo ważnym elementem dyskusji będzie, czy, w myśl obowiązujących dzisiaj w Polsce przepisów prawa, ZUS miał skuteczne instrumenty, żeby podjąć skuteczną reakcję.

Działania w celu ustalenia płatnika składek były podejmowane przez ZUS po ujawnieniu zaległości na kontach ubezpieczonych. Wcześniej jednak nie reagowano na sygnały mogące wskazywać na patologiczne zjawiska w tym obszarze. Przykładowo, nie zwracano uwagi na masowe wyrejestrowania znacznej liczby pracowników oraz natychmiastową, ponowną ich rejestrację w innej firmie, dokładnie w takim samym składzie osobowym, z identycznym zakresem działalności.

Jeśli chodzi o organy podatkowe stwierdziliśmy, że dopiero w listopadzie 2014 r. Minister Finansów ujednolicił podejście do problematyki tzw. outsourcingu pracowniczego. Działania ministerstwa i organów podatkowych zaczęły przynosić wymierne efekty dopiero w tym roku. Urzędy skarbowe podejmowały działania windykacyjne i prowadziły egzekucje zobowiązań, zarówno w odniesieniu do podmiotów świadczących usługi z zakresu tzw. outsourcingu pracowniczego, jak i przedsiębiorców korzystających z tych usług, czyli w szerszym zakresie niż jednostki organizacyjne ZUS. Nie mieliśmy tutaj jednolitego podejścia ze strony organów skarbowych i ZUS. Jako opieszałe oceniliśmy trwające prawie rok działania ministerstwa, dotyczące kwestii upomnień do zapłaty należnych zaległości podatkowych właścicielowi grupy spółek. To jest pan Zdzisław Kmetko, obecnie przebywający za granicą. To także jest dla państwa ważna informacja – pan Kmetko przebywa w Szwajcarii, która nie jest objęta systemem automatycznego działania europejskiego nakazu aresztowania. Jeżeli osoba przebywa na terenie Unii Europejskiej i państwo polskie wydaje nakaz aresztowania, mamy możliwość automatycznego ściągnięcia danego człowieka. W przypadku Szwajcarii nie ma automatyzmu działania, co ma kluczowe znaczenie, z uwagi na pozostałości, z którymi musimy się dzisiaj uporać, czyli pozostała działalność pana Kmetki. Są to: 317 płatników składek, czyli przedsiębiorców mających problem ze składkami. Najważniejszy problem – 15 tys. pracowników, którzy za krótszy lub dłuższy okres nie mają opłaconych składek emerytalno-rentowych. Łączne zadłużenie przedsiębiorców z tytułu składek to ok. 35 mln zł, w tym wobec Funduszu Ubezpieczeń Społecznych – 25 mln zł.

Muszę o tym powiedzieć bardzo precyzyjnie, gdyż wysokość zaległości z uwagi na odsetki zmieniają się każdego dnia. Suma 35 mln zł była w lipcu 2016 r. według danych finansowych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych. W informacji o wynikach kontroli przedstawiliśmy ustalenia uzasadniające nasza ocenę, łącznie z sugerowanymi przez nas rekomendacjami dla organów władzy publicznej. Z uwagi na fakt, że kontrola była przeprowadzona na zlecenie Sejmu, ustalenia trafiły do komisji sejmowych.

Jak powiedziałem, państwo mają dane statystyczne. Jeżeli piszemy „łączne zadłużenie grupy spółek", oznacza pozostałość po panu Kmetce w Polsce, jako zobowiązania – ponad 120 mln zł, w tym 50 mln zł na rzecz ZUS. Tutaj występuje paradoks, o którym muszą państwo wiedzieć. Pieniądze przedsiębiorcy odprowadzali za pracowników do firm pana Kmetki, do których byli, przepraszam za określenie, outsoursingowani (jest to dyskomfort mówiąc, że pracowników się outsourcinguje, ale musimy posługiwać się tym pojęciem). Pan Kmetko nie odprowadzał należnych składek, w związku z tym mamy paradoksalną sytuację. Windykacja należności ze strony ZUS jest bezskuteczna. Zobowiązania pana Kmetki na rzecz Skarbu Państwa i ZUS są pomniejszane dzisiaj o de facto skutecznie windykowane należności od przedsiębiorców, od których składki

miały odprowadzać firmy pana Kmetki, stąd mamy adnotacje, że kwota ulega pomniejszeniu. Pomniejszenie jest procesem postępującym w związku z kolejnymi windykacjami od przedsiębiorców.

Przepisy prawa nie nakładają na przedsiębiorców obowiązku przedkładania ZUS -owi, dla celów rejestracji, osób podlegających ubezpieczeniu, dokumentacji dotyczącej zawieranych między nimi umów biznesowych. Jednak, gdy umowy mają istotny wpływ na sytuację ubezpieczeniową pracowników, a przedsiębiorcy są zobowiązani do składania deklaracji w każdym miesiącu, naszym zdaniem istniała możliwość szybkiego zareagowania na nieprawidłowości. Skutkiem braku szybkiej reakcji było narastanie patologii w obszarze działalności gospodarczej. Mówimy o tym nie tylko z punktu widzenia braku wpływów z tytułu składek i podatków oraz zagrożenia dzisiaj upadłością przedsiębiorców, gdyby mieli całość i przynajmniej w części uregulowali zobowiązania, które powstały w wyniku braku ich regulacji ze strony spółek pana Kmetki, ale przede wszystkim nierespektowanie praw osób będących przedmiotem tzw. outsourcingu pracowniczego. Cały czas analizując problem, mówiąc o niezapłaconych na rzecz Skarbu Państwa lub Zakładu Ubezpieczeń Społecznych zobowiązaniach, mówiąc o problemach firm, które zostały z problemem i dowiedziały się, że mają nieopłacone zobowiązania, przede wszystkim musimy pamiętać o 15 tys. pracowników mających dziury w składkach, co będzie powodować określone konsekwencje w naliczaniu im świadczeń emerytalno-rentowych.

Muszę poczynić jeszcze jedno zastrzeżenie w powyższej sprawie. NIK nie kontrolowała zawierania umów biznesowych przez prywatne podmioty, oferujące usługi z tzw. outsourcingu pracowniczego z ich kontrahentami, czyli przedsiębiorcami, gdyż nie ma prawa do takiej kontroli. Zbadaliśmy tylko problem, który ujawnił się przy okazji działalności podmiotów związanych z jedną osobą i powiązanymi z nią spółkami prawa handlowego. Istnieje ryzyko, że poza spółkami zarządzanymi lub powiązanymi z panem Kmetką, na przykładzie których była badana skuteczność działania ZUS i organów podatkowych, ujawnią się lub już zostały ujawnione inne podmioty mogące nieuczciwie prowadzić swoją działalność. Liczba podmiotów oferujących podobne usługi oraz pracowników objętych tzw. outsourcingiem pracowniczym jest dzisiaj trudna do oszacowania, chociaż nie ma wątpliwości, że pan Kmetko jest skrajnym przykładem z uwagi na zobowiązania i skalę działalności, które po sobie pozostawił.

Z ustaleń kontroli wynika, że pierwsi pracownicy podlegający ubezpieczeniu, zostali zgłoszeni do ZUS przez podmioty z grupy pana Kmetki w czerwcu 2009 r. Mówimy o outsourcingu pracowniczym, a nie o działalności gospodarczej pana Kmetki, którą prowadził w Polsce dużo wcześniej. Z kolei, działania dla zidentyfikowania podmiotów oferujących usługę z zakresu tzw. outsourcingu pracowniczego i ustalenie skali zjawiska, centrala ZUS podjęła formalnie 15 stycznia 2013 r., czyli po upływie 3,5 roku. W tym okresie w oddziałach ZUS miały miejsca masowe przypadki jednoczesnego wyrejestrowania znacznej liczby pracowników z ubezpieczenia przez jednego pracodawcę, a następnie ponownego zgłoszenia do ubezpieczenia przez innego pracodawcę. Świadczyły o tym comiesięczne deklaracje rozliczeniowe składane w ZUS przez podmioty spółek pana Kmetki. Jednak dopiero zaprzestanie odprowadzania należnych składek i brak realnych możliwości ich odzyskania z grupy spółek, uruchomiło formalnie działania ZUS w celu zdiagnozowania skali zjawiska i egzekwowania należności.

Muszę uczciwie powiedzieć w obecności przedstawicieli ZUS, że liczba podmiotów odprowadzających składki powoduje, iż to nie jest jedyny problem, który mieli na głowie. Dlatego również przyjmujemy argumenty, że czasami działania są opóźnione w stosunku do stanu, jaki występował w danym momencie, z uwagi na skalę problemu, z którym przychodzi uporać się ZUS-owi, także w kontekście działalności wielu podmiotów odprowadzających składki lub nie. Działania, mimo upływu czasu, nie doprowadziły w naszej ocenie do adekwatnych rezultatów w skali problemu. W naszej ocenie jednostki organizacyjne ZUS prowadziły działania niekonsekwentnie.

Przykładowo, oddział ZUS we Wrocławiu wykonując zalecenie centrali w styczniu 2013 r. wszczął częściowo skuteczne działanie egzekucyjne wobec grupy podmiotów pana Kmetki. Natomiast oddział ZUS w Olsztynie podobnych działań nie prowadził,

poprzestając na wielokrotnym wysyłaniu upomnień do dłużników. Różne podejścia obu oddziałów nie były dobre, gdyż wykazywały brak koordynacji działań ze strony centrali ZUS w tym obszarze.

Trudności w dochodzeniu wierzytelności w prowadzeniu egzekucji wobec problemów grupy spółek, konsultowane były w końcu listopada 2013 r. na spotkaniu przedstawicieli ZUS, organów podatkowych, Państwowej Inspekcji Pracy, prokuratury i policji. Notatka sporządzona w wyniku spotkania wskazuje, że uczestnicy przyjęli jednolity model postępowania, czyli zadeklarowali, iż w ramach prowadzonych postępowań będą konsekwentnie stali na stanowisku, że umowy przedsiębiorców ze spółkami Royal, K.U.K.-E.F.I. są obarczone wadą prawną pozorności ich zawarcia. Nie mogły więc skutkować przejściem pracowników do nowego pracodawcy w trybie art. 23 Kodeksu pracy. Rozpowszechniony według zaleceń dostosowania przez oddziały ZUS i urzędy skarbowe sposób działania oparto na wynikach kontroli Państwowej Inspekcji Pracy w Spółce Royal, który przeniesiono na pozostałe cztery podmioty z grupy spółek.

Chcę zwrócić państwa uwagę na konsekwencje natury prawnej przyjęcia tezy o podobnej nieskuteczności w każdej ze spraw dotyczącej pracodawców i zatrudnionych przez nich pracowników podlegających ubezpieczeniu. Spory na tym tle może rozstrzygać tylko i wyłącznie sąd. Umowy z przedsiębiorcami mają indywidualny charakter i mogą opierać się na różnych przesłankach, nie są zawierane zbiorowo, więc orzecznictwo nie musi być jednolite. Sąd okręgowy w Olsztynie wydał wyrok korzystny dla ZUS i organów skarbowych. Posłużył on do przyjęcia tezy odpowiedzialności przedsiębiorców. Mamy także wyroki korzystne dla przedsiębiorców, którzy zaskarżyli decyzję ZUS, ustalających ich jako płatnika składek, aczkolwiek, muszę uczciwie powiedzieć, że najnowszy wyrok Sądu Najwyższego przyjął prawidłowość działania ZUS w tym zakresie. Oczywiście, musimy pamiętać o indywidualnych sprawach, licznych odwołaniach oraz czasie, w jakim mogą trwać.

Istotny jest kolejny aspekt sprawy. Sądy w postępowaniach odwoławczych wydają na podstawie art. 467 §4 k.p.c. zarządzenie o zwrocie akt do właściwego oddziału ZUS. Jako przyczynę wskazują na istotne braki w zgromadzonym materiale, jednocześnie sygnalizują, że przeprowadzenie jego uzupełnienia w postępowaniu sądowym byłoby połączone ze znacznymi trudnościami. Takie stanowisko zajął sąd w wielu sprawach. Oznacza to, że na etapie postępowania sądowego, mimo odwołań od decyzji ZUS, nie zostały wobec przedsiębiorców dochowane procedury umożliwiające skuteczne dochodzenie roszczeń, przez przedłożenie sądowi dokumentacji wskazującej bezspornie na faktyczne zadłużenie. Na slajdzie przedstawiamy dane liczbowe, które ilustrują stan w zakresie rozpatrywania spraw przez sądy. Nie mamy żadnej wątpliwości, że wszystkim organom państwa zależy na przeciwdziałaniu patologii w tym obszarze.

Muszę jeszcze uzupełnić państwu obraz z kontroli o odniesieniu się do kwestii konstytucyjnych. Konstytucja RP stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Stanowi również, iż podstawą ustroju gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności prowadzenia działalności gospodarczej, własności prywatnej, a jej ograniczenia są dopuszczane wyłącznie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Zwracamy uwagę, że pod ochroną Konstytucji RP znajduje się też praca, a państwo sprawuje nadzór nad warunkami jej wykonywania. Obywatel ma konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę, inwalidztwo lub osiągnięcie wieku emerytalnego. Z postanowień konstytucji wynikają istotne dla obszaru objętego badaniami implikacje i zależności dotyczące z jednej strony wolności gospodarczej, a z drugiej, szczególnej ochrony pracy oraz prawa każdego obywatela do zabezpieczenia społecznego.

Pracownik, łącznie z pracodawcą, wnosi składki na ubezpieczenia społeczne stanowiące podstawę jego przyszłej emerytury. Zatrudnienie w trybie tzw. outsourcingu pracowniczego, w tym przypadku, spowodowało uprzedmiotowienie pracownika. Dysponowano nim w identyczny sposób, jak środkami produkcji. Organy państwa nie mogły szybko i skutecznie działać w sytuacjach nadzwyczajnych. Taki jest również wniosek z naszej analizy. Natomiast, w omawianym dzisiaj przypadku brak było regulacji prawnych umożliwiających szybką reakcję na zjawisko masowego nieodprowadzania składek

i podatków, w kontekście braku instrumentów, z których ZUS mógłby korzystać, nie przeciwdziałano skutecznie praktykom, przez co pracownicy faktycznie nie posiadali konstytucyjnej ochrony prawnej, a niektóre działania organów publicznych nie rozwiązały skutecznie tego problemu.

Patologiczne zjawiska towarzyszące tzw. outsourcingowi pracowniczemu były wielokrotnie sygnalizowane w poselskich interpelacjach, zauważyły je również media. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej wniosła o: kompleksowe rozwiązanie tego problemu przez Radę Ministrów, która zajmowała się tym w czerwcu 2015 r.; możliwość rozłożenia spłaty należności z tytułu składek na raty, w tym również części należności finansowych przez ubezpieczonych; a także potrzebę nowych rozwiązań w odniesieniu do zobowiązań podatkowych, co łagodziłoby skutki praktyk, z którymi mieliśmy do czynienia. Niestety, muszę powiedzieć, że problem wymaga jeszcze rozwiązania.

Z jaką sytuacją mamy dzisiaj do czynienia? Obecnie agencję oferującą usługi z zakresu outsourcingu może założyć praktycznie każda osoba. Jedynie co jest potrzebne, żeby złożyć wniosek do marszałka województwa, to wpis do rejestru podmiotów prowadzących agencje zatrudnienia. Nie ustanowiono, poza formalnymi, wymagań w stosunku do podmiotów chcących prowadzić taką działalność, tymczasem liczba podobnych podmiotów rośnie z roku na rok. W swojej ocenie NIK wskazuje na potrzebę nowelizacji przepisów w tym zakresie. Uważamy za konieczne wprowadzenie możliwości zabezpieczeń finansowych przy rejestrowaniu każdej agencji rozpoczynającej działalność.

Można ewentualnie rozważyć wprowadzenie dodatkowych wymagań w stosunku do podmiotów prowadzących już taką działalność, np. obowiązek składania zaświadczeń o niezaleganiu nie tylko z płatnością podatków, ale również ze składkami na ubezpieczenie społeczne. Idąc tą ścieżką, zaproponowaliśmy nowelizację ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Chodzi nam o wprowadzenie do niej przepisów przeciwdziałających wprowadzeniu zagrożenia dla pracowników zatrudnianych przez podmioty posiadające status agencji zatrudnienia w przypadku ich niewypłacalności lub celowego niewywiązywania się z obowiązku odprowadzania składek. Wydaje się, że skuteczną formą mogłoby być wprowadzenie, jako jednego z warunków, uzyskania przez przedsiębiorcę statusu agencji zabezpieczenia finansowego, który można niezwłocznie uruchomić w przypadku udokumentowanego roszczenia z tytułu ubezpieczenia, w związku z nieodprowadzonymi składkami. Zbliżoną formą zabezpieczenia mógłby być nałożony na przedsiębiorcę prowadzącego agencję ustawowy obowiązek ubezpieczenia od finansowych skutków prowadzonej działalności.

Szanowni państwo, odwołując się do wyników kontroli, chcemy jeszcze raz podkreślić, że w naszej ocenie działania zostały podjęte przez niektóre z instytucji publicznych zbyt późno w stosunku do skali problemu. Musimy również podkreślić, że w naszej ocenie organy państwa powinny mieć mocniejsze, silniejsze i skuteczniejsze instrumenty, które umożliwią podejmowanie działań, również uprzednich, w podobnych sytuacjach. Lepszej ochronie osób podlegających ubezpieczeniu, mogłyby służyć regulacje prawne zobowiązujące pracodawców do informowania ZUS, przy rejestrowaniu po raz pierwszy osoby podlegającej ubezpieczeniu, o ich sytuacji prawnej. Mam na myśli informowanie o zatrudnieniu w trybie wynikającym z zawartej między przedsiębiorcami umowy biznesowej. Okazało się, że brak powyższych uregulowań uniemożliwia jednostkom organizacyjnym ZUS szybkie reagowanie na nietypowe sytuacje. Z kolei ustawowe procedury, w tym sądowe, wymagają czasu na właściwe ustalenie płatnika składek. Zaproponowaliśmy dodanie nowego kodu określającego przyczyny wyrejestrowania ubezpieczonego oraz zmiany dokumentów zgłoszeniowych płatnika składek, pozwalającego na oznaczenie składnika świadczącego usługi agencji zatrudnienia.

Na koniec postulujemy wprowadzenie do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych obowiązku wykazywania w zaświadczeniach wydawanych płatnikom o niezaleganiu w opłacaniu składek, informacji o prowadzeniu postępowania wyjaśniającego, jeżeli takie postępowanie prowadzi ZUS, w czasie złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia. Stwierdziliśmy, że przedsiębiorcom wydawano zaświadczenia o niezaleganiu w opłacaniu składek nawet, gdy w czasie złożenia wniosku w tej sprawie prowadzono postępowanie wyjaśniające dla ustalenia właściwego płatnika. Naszym zdaniem zaświadczenie

powinno przekazywać pełną informację o kondycji finansowej, wiarygodności płatnika dla organu, który ma otrzymać zaświadczenie.

Na zakończenie mam jeszcze dwie krótkie informacje. Z odpowiedzi na interpelację poselską wiemy, że w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej trwa analiza ewentualnej potrzeby zmiany przepisów prawa w tym zakresie. Na posiedzeniach w dniach 15 listopada i 1 grudnia 2016 r. kiedy prezentowaliśmy informację o tej kontroli na posiedzeniu Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Komisja jednogłośnie przyjęła dezyderat skierowany do premiera. Zawarto w nim stwierdzenie, że instytucje wskazane w informacji powinny czynnie współpracować z prokuraturą, aby doprowadzić do ukarania osób, które przy zawieraniu umów outsourcingowych popełniły przestępstwo.

To najważniejsze ustalenia z kontroli. Oczywiście jesteśmy do państwa dyspozycji.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję za obszerne wyjaśnienie kontroli. Myślę, że zostały poruszone bardzo ważne i istotne sprawy. Otwieram dyskusję. Pierwszy głos zabierze pan poseł Jan Mosiński, bardzo proszę.

Poseł Jan Mosiński (PiS):

Dziękuję, pani przewodnicząca. Przyznam szczerze, że słuchałem informacji przypominającej trzymającą w napięciu powieść kryminalną. Wypowiedź pana prezesa NIK poświadcza, że mieliśmy państwo teoretyczne, a słynny slogan „Ch…i kamieni kupa" potwierdził się w kolejnym obszarze działalności państwa polskiego – Amber Gold, amnezja różnych instytucji finansowych itp., o czym wczoraj obwieścił pan Marek Belka. Widzimy dzisiaj dziwny zastój w ważnych instytucjach, np. Ministerstwie Finansów i ZUS w latach 2009-2014. Outsourcing pracowniczy oraz agencje pracy tymczasowej miały zadanie uelastycznić pracę i obniżyć bezrobocie, stały się obszarem cwaniactwa gospodarczego i politycznego, z którym trzeba walczyć. Musimy się zmierzyć z tym tematem.

Na marginesie wspomnę, że jutro pod obrady Sejmu zostanie wniesiony projekt rządowy dotyczący statusu pracowników tymczasowych. Chodzi o agencje pracy tymczasowej, w których cywilizujemy relacje społeczne. Obecnie nie ma potrzeby cywilizowania problemu, ale trzeba spowodować, żeby skutecznie ściągnąć zaległości od tego pana.

Mam pytanie do obecnych przedstawicieli ZUS, czy osoby odpowiedzialne za cichą opieszałość w realizacji zaleceń pokontrolnych NIK nadal pracują w ZUS? Czy zostały podjęte konsekwencje dyscyplinarne? Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Kolejny głos w dyskusji, pani przewodnicząca Magdalena Kochan.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Sytuacja, w której znalazło się 15 tys. pracowników oszukanych przez człowieka, który wyjechał poza granicę Polski i trudno skutecznie sprowadzić go do kraju, nie zmienia faktu, że tego rodzaju przestępczą działalność trzeba skutecznie ścigać. Nie mam wątpliwości, w pełni zgadzam się z moim przedmówcą. Odnośnie do innej kwestii, nie wyciągałabym tak dalece idących wniosków, które pan wysunął w sposób mało elegancki. Na 16 mln zatrudnionych osób, sprawa dotyczy 15 tys. Zatem nie wszyscy korzystający z elastycznych narzędzi rynku pracy są oszustami. Na podstawie jednego przypadku nie wolno wyciągać powyższych wniosków. To jest moje zdanie na ten temat.

Czas, kiedy dbaliśmy o miejsca pracy w sytuacji zagrożeń bezrobociem i poszukiwania zatrudnienia jako takiego, zmuszał rządzących do stosowania elastycznych narzędzi, które spowodowały, że Polska przeszła kryzys ekonomiczny suchą nogą. Nie oznacza, że nie dotknął naszego kraju, ale nie tak bardzo, jak wiele państw Unii Europejskiej. Dzisiaj mamy inną sytuację. Rozpoczynamy walkę o wysokość zarobków w miejscu pracy i o pracownika, którego zaczyna nam brakować. Życie nie znosi próżni.

Przypomnę panu posłowi, że łamiemy również 10 przykazań, które obowiązują od kilku tysięcy lat. Najlepsze prawo może być omijane, deptane i łamane przez oszustów. Naszym zadaniem jest naprawiać, co zostało zepsute. Czy ktoś dawniej słyszał o przestępstwach w cyberprzestrzeni? Dzisiaj stoimy przed tym faktem. Jeśli jeden,

drugi lub trzeci nieuczciwy przedsiębiorca, szykując się do oszukania swoich pracowników, potrafi wykorzystać luki prawne, naszym obowiązkiem jest je naprawić. Stąd odpowiedź Najwyższej Izby Kontroli odnośnie do kwestii, gdzie prawo było dziurawe i co pozwoliło na nieuczciwe traktowanie pracowników. Oni są najbardziej poszkodowani. W drugiej kolejności poszkodowani są pracodawcy. Chcąc utrzymać swoją firmę na rynku, szukali innej formy zatrudniania pracowników, aby przetrwać kryzys. Oni poniosą konsekwencje wypłacania zaległości ZUS wobec pracowników, którzy mieli ich odciążyć i pracować nie tracąc zatrudnienia. Zatem, nie należy tak szybko, pochopnie i łapczywie obciążać poprzedników. Trzeba ścigać przestępców, jak najszybciej uzupełniać luki prawne i zadbać, żebyśmy nie musieli spotykać się z podobnym procederem w najbliższym czasie. Dziękuję.

Poseł Marzena Okła-Drewnowicz (PO):

Rzeczywiści, problem jest bardzo poważny, ale najważniejsze jest, że nastąpiła reakcja Zakładu Ubezpieczeń Społecznych i organów ścigania. W 2013 r. Ministerstwo Finansów wydało odpowiednią interpretację, której efekty będą widoczne obecnie, czyli w roku 2017. Idąc tropem myślenia pana posła, za chwilę usłyszymy, że zaczynają pojawiać się efekty, gdyż państwo przejęli władzę. Tak nie jest.

W przypadku tego typu spraw powinniśmy myśleć, jak reagować i rozwiązywać podobne sytuacje, a nie przerzucać się hasłami, które ujawniają się często w kampaniach wyborczych i są używane w walce politycznej. Jeżeli pan poseł mówi o państwie teoretycznym i Amber Gold, mogę powiedzieć o SKOK-ach. Natomiast, w przypadku pracowników, składek i problemie, który jest z tym związany oraz z przyszłością pracodawców nie powinniśmy w naszej Komisji sprowadzać dyskusji do przepychanki politycznej. Dziękuję.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Ad vocem pan Mosiński, a następnie pan poseł Janusz Śniadek.

Poseł Jan Mosiński (PiS):

Zgadzam się z panią poseł, moją przedmówczynią, że należy rozmawiać o SKOK-ach i obecności niektórych ludzi z marginesu społecznego na balach pana Komorowskiego. Chętnie będziemy o tym rozmawiali przy otwartej kurtynie, zgadzam się.

Natomiast, zwracam się do pani przewodniczącej Kochan, pani poseł, nie zachowałem się mało elegancko, cytowałem tylko rozmowę dwóch ważnych polityków Platformy Obywatelskiej – ministra Sienkiewicza, szefa MSZ i pani Bieńkowskiej. Tam padały diagnozy, w jakim stanie jest państwo. Natomiast wulgaryzmy są cechą polityków PO, zatem proszę nie przypisywać, że jestem wulgarny w swoich wypowiedziach. Dziękuję.

Poseł Janusz Śniadek (PiS):

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, myślę iż jest godne ubolewania, że z jednej strony wnosimy apel, żeby przy tak poważnej sprawie, w której poszkodowanych jest tak wielu pracowników, nie uciekać się do walki politycznej, a równocześnie okłada się kłonicami realizując tę walkę. Dzisiaj na sali plenarnej padła taka formuła z ust pana marszałka Morawieckiego.

Mam pytanie do pana ministra. Dla mnie faktem jest, że wyniki kontroli to odkrywanie Ameryki. Stwierdza się fakty, które dla wielu z nas były od dawna oczywiste, iż formuła outsourcingu jest jednym ze sposobów uciekania od opłacania składek tzw. umów śmieciowych. Dotyczy to większej grupy osób. Liczyłem bardzo długo i taka była intencja, zapowiedź jednolitej formy opodatkowania świadczenia pracy niezależnie od nazwy – umowa cywilnoprawna, czy stosunek pracy. Przyznam, że odkładałem inicjatywę i podejmowanie innych działań do czasu rozstrzygnięcia tamtej sprawy. Ona w sposób definitywny rozwiązywała te kwestie i czyniła bezprzedmiotowymi inne regulacje.

W podsumowaniu kontroli, NIK zaproponowała konkretne, celowe rozwiązania, jeśli nie będzie zastosowana ogólna reguła. W związku z tym, rodzi się dylemat, czy iść w kierunku rozwiązań szczegółowych, znacznie szerszych, gdyż musiałyby one dotyczyć wszystkich innych umów śmieciowych, obostrzających inne reguły, żeby utrudnić otwarcie furtek do niepłacenia należnych państwu danin, skutkujących w wymiarze emery-

tury pracownika? Czy jest szansa, że rozwiązanie generalne nam to uprości? Bardzo mi zależy na takiej informacji.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Ad vocem pani przewodnicząca Magdalena Kochan.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Chcę przypomnieć, że ozusowanie umów cywilnoprawnych przynosi konkretne efekty – 1 mld zł dodatkowych pieniędzy w ZUS. Dzisiaj rząd zastanawia się nad ozusowaniem umów o dzieło. Nie można powiedzieć, że poprzednicy w tej kwestii nic nie zrobili lub nie widzieli problemu.

Walka polityczna w tej kwestii nie jest niczym zdrożnym ani złym. Walka polityczna dotyczy ważnych problemów. Mamy różne spojrzenia na ich rozwiązywanie, a różnica poglądów to nic innego, jak wymiana politycznych argumentów. Zawsze oburza mnie twierdzenie, że uprawianie polityki jest pejoratywne, złe, niedobre i w formie kontrargumentów słyszymy: „proszę przestać używać argumentów politycznych". A gdzie ich mamy używać, jeśli nie w Sejmie, który jest najbardziej politycznym miejscem w Polsce. Tu uprawiamy politykę i nie widzę w tym nic zdrożnego.

Politykierstwo powinno być przez nas nagannie traktowane. Jeżeli pan poseł cytuje podsłuchane rozmowy (osoby podsłuchiwane mają status pokrzywdzonych), moim zdaniem to nie jest eleganckie. Zanim zapadnie wyrok w określonej sprawie, warto pamiętać, że do wyroku potrzebne są dowody winy zdobyte w sposób legalny. Ostatnia kwestia…

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Bardzo proszę, ale mamy dostępną salę tylko do godz. 12.00.

Poseł Magdalena Kochan (PO):

Pani przewodnicząca, rozumiem, że mamy salę do godz. 12.00, ale rozumiem także, że w jakimś miejscu musimy wymienić się argumentami w tak ważnej kwestii. Od półtora roku znamy sprawę, ZUS ją bada, w międzyczasie ozusowaliśmy umowy cywilnoprawne, teraz brakuje nam rozwiązań prawnych, o których mówił pan prezes NIK. Myślę, że wyniki kontroli powinny być dla nas dzwonkiem alarmowym, aby uszczelniać prawo w miejscu, gdzie występuje konieczność. To jest moja ostatnia konkluzja.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Mieliśmy pytanie do ministerstwa, bardzo proszę.

Podsekretarz stanu w MRPiPS Marcin Zieleniecki:

Pani przewodnicząca, szanowni państwo, pytanie nawiązuje do poprzedniego punktu naszego posiedzenia Komisji. Pan prezes użył sformułowania, że z ostatnich doniesień wynika, iż ministerstwo analizuje sytuację w obszarze szerokorozumianego outsourcingu, więc analiza już się skończyła. Chcę powiedzieć, że już podjęliśmy działania. Projekt ustawy, o którym wspominałem w poprzednim punkcie, zmieniający ustawę o systemie ubezpieczeń społecznych i ustawę nowelizującą Kodeks pracy, znany pod hasłem e-składka, zawiera również propozycje dotyczące problemu outsourcingu, tzn. pomysł wprowadzenia do ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych nowego przepisu art. 38a, który wyposażałby Zakład Ubezpieczeń Społecznych w kompetencje do wydawania decyzji ustalających płatnika składek.

Przepis jest obszerny, nie chcę go referować. Natomiast chodzi o sytuację, w której istnieje wątpliwość, czy płatnikiem składek jest dotychczasowy pracodawca, czy pracodawca, który zawarł umowę cywilno-prawną i przekazał pracowników z określonymi zadaniami nowemu podmiotowi. Mam obecnie numer druku sejmowego i spodziewam się, że w najbliższym czasie projekt trafi do Komisji. To jest druk nr 1306.

Jeżeli chodzi o problem, również sygnalizowany przez pana prezesa w swoim wystąpieniu, braku instrumentów powiadamiających Zakład Ubezpieczeń Społecznych, że dochodzi do wyrejestrowania dużej liczby pracowników i zarejestrowania przez nowy podmiot, rozwiązaliśmy go na poziomie rozporządzenia Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej. Chodzi o rozporządzenie w sprawie dokonywania zgłoszeń do ubezpieczenia społecznego. Dokonaliśmy korekty zgłoszenia. W rozporządzeniu pojawia się

nowy kod 800, który będzie oznaczać, że dochodzi do zarejestrowania pracownika przez nowego płatnika składek w wyniku zastosowania art. 23[1] Kodeksu pracy, czyli przekazania części pracowników lub załogi pracowniczej nowemu pracodawcy. Pozostał do rozważenia jeden postulat dokonania korekty w art. 23[1] Kodeksu pracy. Z raportu Najwyższej Izby Kontroli wynika, że należy rozważać możliwość uzupełnienia o dodatkowy przepis, który przewidywałby solidarną odpowiedzialność pracodawcy przekazującego grupę pracowników i pracodawcy przyjmującego grupę pracowników za zobowiązania z tytułu należności publicznoprawnych powstałych przed przekazaniem.

Przy okazji chcę krótko sprostować jedną kwestię. W dyskusji pojawił się problem poszkodowanych przez proceder outsourcingu pracowniczego. Proponuję unikać używania tego określenia w stosunku do pracowników. Musimy pamiętać, iż ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych przewiduje, że na konta ubezpieczonych ewidencjonowana jest informacja o składkach należnych, niekoniecznie opłaconych. Składki, które zostały ustalone przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych jako należne, zostały zapisane na kontach ubezpieczonych i nie będą pomniejszać wysokości emerytury ubezpieczonych osób. Trzeba właściwie definiować poszkodowanych. Jest nim Fundusz Ubezpieczeń Społecznych, gdyż do niego nie wpłynęły składki. Poszkodowani są również pracodawcy, którzy padli ofiarą nieuczciwego, niezgodnego z prawem procederu, gdyż ZUS dochodzi egzekwowania należności z tytułu składki od tych pracodawców. Dziękuję.

Prezes NIK Krzysztof Kwiatkowski:

Absolutnie nie wypinam piersi do orderu. Pomysł na odpowiedzialną solidarność obu stron należy do ZUS, nie wynika z wniosku NIK. Co by to spowodowało? Pan Kmetko zdefraudował pieniądze i uciekł. ZUS decyduje, decyzją administracyjną, z kogo należy ściągać zobowiązania. To nie jest realizacja naszego wniosku, ale autorski pomysł ZUS. Proszę przyjąć autorstwo na siebie w tym zakresie.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Jeszcze jedna, krótka odpowiedź przedstawiciela ZUS, oczekiwana przez pana posła Mosińskiego, czy osoby odpowiedzialne za zaniechania nadal pracują?

Członek zarządu Zakładu Ubezpieczeń Społecznych Paweł Jaroszek:

Pani przewodnicząca, Szanowna Komisjo, panie ministrze, panie prezesie. Chcę zwrócić uwagę, że Najwyższa Izba Kontroli nie podważyła legalności działań w zakresie dochodzenia należności z tytułu składek związanych z tzw. outsourcingiem pracowniczym i zalecenia, jak wskazywał pan prezes, zachęcały do zintensyfikowania prowadzonych działań przez oddziały ZUS, postępowań wyjaśniających, wdrożenia postępowań egzekucyjnych wobec ustalonych płatników składek oraz rzetelnego prowadzenia postępowań administracyjnych.

Jeśli chodzi o strukturę zakładu, składa się ona z centrali i 43 oddziałów. Kontrolą NIK było objętych 15 oddziałów oraz centrala, czyli łącznie 16 jednostek. Wnioski pokontrolne zostały sformułowane wobec sześciu oddziałów, pozostałe jednostki nie miały wskazanych żadnych zaleceń. Zalecenia miały charakter organizacyjny i usprawniający wprowadzenie postępowań wyjaśniających i egzekucyjnych wobec ustalonych płatników składek, np. niezwłoczne wdrażanie egzekucji w stosunku do płatników, którym uprawomocniły się decyzje ustalające płatnika oraz podjęcie decyzji organizacyjnych, umożliwiających sprawne prowadzenie postępowań wyjaśniających w celu ustalenia płatnika składek.

Chcę zapewnić Wysoką Komisję, że realizacja wszystkich zaleceń jest monitorowana i w pełni realizowana przez oddziały ZUS. Centrala zakładu, stanowiąca odrębną jednostkę organizacyjną, mimo że NIK wskazał drobne uchybienia, nie otrzymała w wyniku kontroli żadnych zaleceń pokontrolnych.

Odpowiadając wprost na pytanie pana posła Mosińskiego, chcę powiedzieć, że w celu usprawnienia w przyszłości działalności ZUS zleciliśmy przeprowadzenie audytu i kontroli w oddziałach Zakładu w zakresie znacznie szerszym, niż realizowała Najwyższa Izba Kontroli. Audytem zostały objęte trzy oddziały, kontrolą wewnętrzną 34 oddziały, czyli ponad dwukrotnie więcej, niż kontrolowała NIK. De facto, jest to 86% wszystkich oddziałów. Jest to znacznie szerszy zakres, niż objęty kontrolą NIK. Wszystkie działania

operacyjne odbywają się na poziomie oddziału, zatem pełne ustalenia będziemy mieli dopiero po zamknięciu działań kontrolno-audytowych.

Przewodnicząca poseł Urszula Rusecka (PiS):

Dziękuję. Myślę, że mamy niedosyt dyskusji, ale niestety sala jest potrzebna kolejnej Komisji. Zamykam dyskusję. Wyczerpaliśmy porządek dzisiejszego posiedzenia i przyjęliśmy informację Najwyższej Izby Kontroli. Dziękuję.